



EUROPA-  
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 31.5.2023  
COM(2023) 281 final

2023/0170 (NLE)

Forslag til

## **RÅDETS AFGØRELSE**

**om bemyndigelse af medlemsstater til i Den Europæiske Unions interesse at blive eller forblive parter i konventionen af 13. januar 2000 om international beskyttelse af voksne**

## BEGRUNDELSE

### 1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

#### • Forslagets begrundelse og formål

EU sigter mod at skabe, opretholde og udvikle et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvor der sikres fri bevægelighed for personer, adgang til domstolsprøvelse og fuld respekt for de grundlæggende rettigheder.

Dette mål bør også omfatte grænseoverskridende beskyttelse af voksne, der som følge af deres personlige evners begrænsning eller utilstrækkelighed ikke er i stand til at varetage deres interesser ("voksne"). En voksen er en person, der er fyldt 18 år.

Antallet af voksne i sådanne situationer i EU er stigende på grund af den aldrende befolkning og den dermed forbundne forekomst af aldersrelaterede sygdomme og det stigende antal personer med handicap. Afhængigt af den nationale lovgivning i den medlemsstat, hvor de bor, kan de være omfattet af en beskyttelsesforanstaltning truffet af en domstol eller en administrativ myndighed, eller de kan støttes af en tredjepart, som de på forhånd (gennem repræsentationsbeføjelser) har udpeget til at varetage deres interesser.

Voksne kan være nødt til at forvalte deres aktiver eller fast ejendom i et andet land, modtage akut lægebehandling eller planlagt lægebehandling i udlandet eller flytte til et andet land af forskellige årsager.

I disse grænseoverskridende situationer bliver voksne mødt med medlemsstaternes komplekse og undertiden modstridende regler. Disse omfatter afgørelse af, hvilken domstol eller anden myndighed der har kompetence til at træffe beskyttelsesforanstaltninger, hvilken lovgivning der finder anvendelse på deres sag, og hvordan en afgørelse, der er truffet, eller de repræsentationsbeføjelser, der er etableret i udlandet, skal anerkendes eller gennemføres. Dette fører til situationer, hvor voksne, deres familier og deres repræsentanter oplever betydelig retsuskikkerhed med hensyn til, hvilke regler der skal gælde for deres sag, og med hensyn til resultatet af de procedurer og formaliteter, de skal gennemføre. For at sikre, at deres beskyttelse fortsat er effektiv på tværs af grænserne, eller at de har adgang til deres rettigheder i udlandet, er de ofte nødt til at gennemgå lange og dyre retssager. I nogle tilfælde anerkendes deres beskyttelse og de beføjelser, der tillægges deres repræsentant, i sidste ende hverken af domstole eller af udenretslige aktører såsom banker, sundhedspersonale eller ejendomsmæglere.

Den 13. januar 2000 blev konventionen om international beskyttelse af voksne (HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne) vedtaget inden for rammerne af Haagerkonferencen om International Privatret (HCCH), den mellemstatslige organisation, hvis formål er "at arbejde for en gradvis harmonisering af de internationale privatretlige regler"<sup>1</sup>. Denne konvention indeholder et omfattende sæt regler om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af beskyttende retsmidler og bestemmelser om, hvilken lov der finder anvendelse på repræsentationsbeføjelser, og som giver sådanne beføjelser virkning i en grænseoverskridende sammenhæng. Den indfører også samarbejds mekanismer mellem de kontraherende staters kompetente myndigheder og mellem de kontraherende staters centrale myndigheder.

Denne konvention betragtes i vid udstrækning som et effektivt og fleksibelt internationalt privatretligt instrument, der er egnet til formålet på globalt plan. Det seneste arbejde, der er

---

<sup>1</sup> Artikel 1 i [statutten](#) for Haagerkonferencen.

udført under det særlige udvalg om den praktiske gennemførelse af HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne<sup>2</sup>, vil snart give fagfolk nyttige værktøjer til korrekt anvendelse heraf, f.eks. en praktisk håndbog.

Det er dog kun 12 EU-medlemsstater, der på nuværende tidspunkt er parter i konventionen<sup>3</sup>. Alle medlemsstaters ratifikation og tiltrædelse af HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne har længe været et mål for EU.

Siden 2008 har HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne nydt utvetydig opbakning fra Rådet for Den Europæiske Union<sup>4</sup>, Europa-Parlamentet<sup>5</sup> og Kommissionen<sup>6</sup>. En bred ratifikation af HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne i og uden for medlemsstaterne er afgørende for, at konventionen kan fungere effektivt. Parlamentet har aktivt støttet alle medlemsstaters ratifikation af konventionen samt et muligt EU-lovgivningsinitiativ som supplement til HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne.

Fra den 5. til den 8. december 2018 afholdt Kommissionen og HCCH en international fælles konference for at fremme ratifikationen af HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne og undersøge eventuelle mangler, der ville kræve yderligere handling<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> <https://www.hcch.net/en/news-archive/details/?varevent=884>.

<sup>3</sup> Belgien, Tjekkiet, Tyskland, Estland, Grækenland, Frankrig, Cypern, Letland, Malta, Østrig, Portugal og Finland.

<sup>4</sup> I Rådets konklusioner om retlig beskyttelse af sårbare voksne (14667/08 (Press 299), 24.X.2008) opfordrede Rådet de medlemsstater, der ikke allerede har gjort det, til "*hurtigst muligt at indlede eller aktivt fortsætte undertegnings- og/eller ratifikationsprocedurerne*" af HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne og opfordrede de medlemsstater, "*der fortsat befinder sig i en intern konsultationsproces [vedrørende tiltrædelsen af HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne] til snarest muligt at afslutte disse konsultationer*". Desuden udtrykte Det Europæiske Råd i sine konklusioner om Stockholmprogrammet — Et åbent og sikkert Europa i borgernes tjeneste og til deres beskyttelse, der blev vedtaget i 2009, ønske om, at medlemsstaterne tilslutter sig HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne "*hurtigst muligt*".

<sup>5</sup> Jf. "Grænseoverskridende konsekvenser af retsbeskyttelse af voksne" (P6\_TA (2008) 0638), Europa-Parlamentets beslutning af 18. december 2008 med henstillinger til Kommissionen om grænseoverskridende konsekvenser af retsbeskyttelse af voksne (2008/2123 (INI)) (2010/C 45 E/13). I beslutningens punkt 1-4 blev medlemsstaterne opfordret til at ratificere HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne, og Kommissionen blev anmodet om at fremsætte et lovgivningsforslag om styrkelse af samarbejdet mellem medlemsstaterne, at opsummere operationelle spørgsmål og bedste praksis i forbindelse med HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne og at vurdere Det Europæiske Fællesskabs eventuelle tiltrædelse af konventionen som helhed. Det skal bemærkes, at Parlamentet i sin beslutning fra 2008 opfordrede Kommissionen til at forelægge et forslag, "*så snart der er gjort tilstrækkelige erfaringer med anvendelsen af konventionen*". Europa-Parlamentet vedtog endnu en beslutning den 1. juni 2017, hvori det opfordrede medlemsstaterne til at undertegne og ratificere HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne og til at fremme voksnes selvbestemmelse ved i national ret at indføre lovgivning om fuldmagter i forbindelse med manglende retlig handleevne.

<sup>6</sup> Jf. meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, "Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed for EU's borgere — Handlingsplan om gennemførelse af Stockholmprogrammet", Bruxelles, 20.4.2010 (COM (2010) 171 final). Punkt 13 i handlingsplanen for gennemførelse af Stockholmprogrammet fra 2010 under overskriften "Sikre beskyttelse af de grundlæggende rettigheder/sårbare grupper" henviser til, at Den Europæiske Unions medlemsstater bliver part i HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne.

<sup>7</sup> Fælles konference mellem Kommissionen og Haagerkonferencen om grænseoverskridende beskyttelse af sårbare voksne, Bruxelles, den 5.-7. december 2018, <https://www.hcch.net/en/news-archive/details/?varevent=654>.

Den 3. maj 2021 skrev justitsministrene fra Tjekkiet, Frankrig og Slovenien til Kommissionen for at anmode Kommissionen om at fremskynde sit forberedende arbejde med et lovgivningsinitiativ.

I juni 2021 blev der vedtaget rådskonklusioner<sup>8</sup>, som bl.a. opfordrede medlemsstaterne til at ratificere HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne så hurtigt som muligt og opfordrede Kommissionen til at overveje et eventuelt behov for en retlig ramme i EU for at lette udbredelsen af beskyttelsesforanstaltninger og om nødvendigt fremsætte lovgivningsforslag.

I 2021-2022 afholdt det portugisiske, franske og tjekkiske formandskab forskellige arrangementer for at øge bevidstheden om dette spørgsmål.

Til trods for disse aktiviteter er ratifikationstempoet for konventionen stadig for langsomt. I nogle medlemsstater har udkastet til lovforslaget om gennemførelse af ratifikationen været under behandling i de nationale parlamenter i årevis, eller det er ikke blevet fremsendt af regeringen, til trods for at det forberedende arbejde er afsluttet. Andre medlemsstater anvender konventionen delvist i praksis (navnlig reglerne om kompetence og lovvalg) uden at tage initiativ til formelt at ratificere konventionen. Dette indebærer, at der udpeges en central myndighed for at gøre samarbejdet mellem de kontraherende stater effektivt.

På denne baggrund har Kommissionen besluttet at forelægge et initiativ med henblik på at bemyndige de medlemsstater, der endnu ikke er parter i konventionen, til at ratificere eller tiltræde den. Der henvises til dette initiativ i Kommissionens årlige arbejdsprogram 2022: "*Vi vil foreslå foranstaltninger [...] med henblik på at styrke det retlige samarbejde om beskyttelse af sårbare voksne i grænseoverskridende situationer.*"

Da HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne er åben for undertegnelse og ratifikation for stater, der var medlemmer af Haagerkonferencen om International Privatret den 2. oktober 1999<sup>9</sup> (konventionens artikel 53), skal følgende medlemsstater både undertegne og ratificere konventionen: Bulgarien, Spanien, Kroatien, Ungarn, Rumænien, Slovenien, Slovakiet og Sverige. Derimod vil Irland, Italien, Luxembourg, Nederlandene og Polen kun skulle ratificere konventionen, da de allerede har undertegnet den. Litauen vil skulle tiltræde den, da det har været medlem af Haagerkonferencen om International Privatret siden den 23. oktober 2001.

- **Sammenhæng med de gældende regler på samme område**

Der findes i øjeblikket ingen EU-lovgivning om grænseoverskridende beskyttelse af voksne. Dette forslag er imidlertid en del af en pakke med et forslag fra Kommissionen til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af foranstaltninger, officielt bekræftede dokumenter og beføjelser til repræsentation og samarbejde i civilretlige spørgsmål vedrørende beskyttelse af voksne. Forslaget indeholder bestemmelser om anvendelse i medlemsstaterne af nogle af reglerne i HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne og fastsætter supplerende regler for at fremme et endnu tættere samarbejde inden for EU på dette område.

---

<sup>8</sup> [Rådets konklusioner om beskyttelse af sårbare voksne i hele Den Europæiske Union](#) (7. juni 2021).

<sup>9</sup> Artikel 53:

1. Konventionen er åben for undertegnelse for de stater, der var medlemmer af Haagerkonferencen om International Privatret på tidspunktet for dens 18. samling.
2. Den skal ratificeres, accepteres eller godkendes, og ratifikations-, accept- og godkendelsesinstrumenterne skal deponeres hos Kongeriget Nederlandenes Udenrigsministerium, der er konventionens depositar.

Nærværende forslag vedrører ratifikation og tiltrædelse for de medlemsstater, der endnu ikke er part i HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne, som er det eneste internationale instrument, der beskæftiger sig med internationale privatretlige spørgsmål vedrørende grænseoverskridende beskyttelse af voksne.

Begge forslag vedrører international privatret, et veludviklet politikområde i EU. Siden 2000 har EU vedtaget en række retsakter om samarbejde om civile retlige spørgsmål med grænseoverskridende virkninger. Ingen af disse retsakter regulerer imidlertid de grænseoverskridende aspekter af personers rets- og handleevne<sup>10</sup> eller beskyttelsen af voksne, der "som følge af deres personlige evners begrænsning eller utilstrækkelighed"<sup>11</sup> ikke er i stand til at varetage deres egne interesser.

Den foreslåede forordning vil finde anvendelse i medlemsstaterne, mens HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne vil finde anvendelse over for tredjelande, der er kontraherende stater i konventionen. Eftersom voksne i EU kan have forbindelser til både medlemsstater og tredjelande (f.eks. eje ejendom eller have personlige forbindelser der), er en sammenhængende international privatretlig ramme for beskyttelse af voksne i både EU og tredjelande, der er parter i konventionen, afgørende for at sikre beskyttelse af voksne i internationale situationer.

De to forslag supplerer således hinanden og fremlægges derfor samlet.

- **Sammenhæng med Unionens politik på andre områder**

EU og dets medlemsstater er parter i FN's konvention om rettigheder for personer med handicap (UNCRPD), som siden dens vedtagelse i 2006 har udgjort det internationale grundlag for rettighederne for personer med handicap.

Artikel 3, litra c), i HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne indeholder bestemmelser, der angiveligt favoriserer eller støtter alternative beslutningsforanstaltninger (hovedsagelig på grund af anvendelsen af udtrykket "værgemål, samværgemål og lignende institutioner"). Der er blevet rejst spørgsmål om, hvorvidt dette kunne fremme eller tillade anerkendelse af foranstaltninger, der indfører en substitueret beslutningstagning i stedet for en støttet beslutningstagning, og om det ville være i strid med voksnes ret til autonomi og lighed.

Sammenhængen og komplementariteten mellem HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne og de rettigheder, der er fastsat i UNCRPD, er blevet anerkendt ved flere lejligheder, f.eks. i de konklusioner og henstillinger (konklusion 2 og 3), der blev vedtaget på ovennævnte fælles konference mellem Kommissionen og Haagerkonferencen i 2018<sup>12</sup>.

HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne er et internationalt privatretligt instrument. Den er neutral i forhold til den materielle ret, som ikke foreskriver nogen form for foranstaltninger, og i præambelen lægger den først og fremmest vægt på den voksnes interesse og respekten for den voksnes værdighed og autonomi. Ved at lette det grænseoverskridende samarbejde og fjerne juridiske og praktiske hindringer fremmer den nogle vigtige mål i UNCRPD. Blandt disse er bestemmelserne i artikel 12 om lighed for loven og i artikel 32 om

---

<sup>10</sup> Den eneste undtagelse er en regel om fysiske personers status i forbindelse med grænseoverskridende kontraktlige forpligtelser på det civil- og handelsretlige område som fastsat i artikel 13 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 593/2008 af 17. juni 2008 om lovvalgsregler for kontraktlige forpligtelser (Rom I).

<sup>11</sup> Artikel 1, stk. 1, i HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne.

<sup>12</sup> [88f10f24-81ad-42ac-842c-315025679d40.pdf \(hcch.net\)](https://www.hcch.net/doc/88f10f24-81ad-42ac-842c-315025679d40.pdf).

internationalt samarbejde, for hvilke HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne indfører et system af centrale myndigheder.

Desuden er det ikke alle personer med handicap, der har behov for grænseoverskridende beskyttelse som omhandlet i HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne, men kun dem, der ikke er i stand til at varetage deres egne personlige eller finansielle interesser. Omvendt er det ikke alle voksne, hvis psykosociale evner er forringet, der har et handicap.

Det er også værd at minde om, at UNCRPD-komiteén i sin rapport fra 2015 om gennemførelsen af UNCRPD i EU udtrykte bekymring over de hindringer, som personer med handicap står over for, når de flytter fra en medlemsstat til en anden. Komiteén anbefalede, at EU "straks tager skridt til at sikre, at alle personer med handicap og deres familier kan nyde godt af deres ret til fri bevægelighed på lige fod med andre"<sup>13</sup>.

En juridisk undersøgelse blev bestilt af den særlige rapportør om rettigheder for personer med handicap<sup>14</sup>, og en tilhørende fælles erklæring<sup>15</sup> blev fremsat af den særlige rapportør om rettigheder for personer med handicap og den uafhængige ekspert om ældres udøvelse af alle menneskerettigheder. Disse har afklaret spørgsmålet ved at konkludere, at HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne giver tilstrækkelig plads til fortolkning og praktiske forbedringer, og at den kan udvikle sig til at afspejle moderniseringen af de nationale love. Den særlige rapportør minder om, at HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne indeholder bestemmelser, der har til hensigt at undgå enhver konflikt med UNCRPD, og at begge instrumenter kan og bør supplere hinanden. EU og alle dens medlemsstater skal udnytte muligheden for fortolkning på en sådan måde, at det sikres, at konventionen overholdes.

Ved anvendelsen af HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne er de kontraherende stater, der også er parter i UNCRPD, forpligtet til at respektere UNCRPD og principperne heri. Det er også fast retspraksis ved Den Europæiske Unions Domstol, at internationale konventioner udgør en integrerende del af EU-retten, således at deres gennemførelse skal være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet som et generelt princip i EU-retten<sup>16</sup>.

I marts 2021 vedtog Kommissionen strategien for rettigheder for personer med handicap 2021-2030<sup>17</sup>. Dette vedrører navnlig spørgsmålet om "bedre adgang til domstolsprøvelse, retsbeskyttelse, frihed og sikkerhed" for personer med handicap. For at opnå dette resultat er det blandt de forskellige initiativer udtrykkeligt anført, at "*Kommissionen vil samarbejde med medlemsstaterne om at gennemføre Haagerkonventionen af 2000 om international beskyttelse af sårbare voksne i overensstemmelse med FN's handicapkonvention, bl.a. gennem en undersøgelse af beskyttelsen af sårbare voksne i grænseoverskridende situationer, navnlig personer med intellektuel funktionsnedsættelse, for at bane vejen for alle medlemsstaters ratifikation af Haagerkonventionen*"<sup>18</sup>.

---

<sup>13</sup> Concluding observations on the initial report of the European Union: Committee on the Rights of Persons with Disabilities, (2015) [draft prepared by the Committee](#).

<sup>14</sup> Study on "[Interpreting the 2000 Hague Convention on the International Protection of Adults Consistently with the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities \(CRPD\)](#)".

<sup>15</sup> [Fælles erklæring fra den særlige rapportør om rettigheder for personer med handicap, Gerard Quinn, og den uafhængige ekspert om ældres udøvelse af alle menneskerettigheder, Claudia Mahler — Overvejelser om Haagerkonventionen \(2000\) om international beskyttelse af voksne](#), 8. juli 2021.

<sup>16</sup> Jf. f.eks. kendelse af 9. november 2021, sag C-255/20, Agenzia delle dogane e dei monopoli — Ufficio delle Dogane di Gaeta mod Punto Nautica Srl, præmis 33, ECLI:EU:C:2021:926.

<sup>17</sup> [Strategi for rettigheder for personer med handicap 2021-2030](#).

<sup>18</sup> Jf. punkt 5.1 i strategien.



Kommissionens juridiske undersøgelse blev gennemført i 2021<sup>19</sup> og nåede bl.a. til den konklusion, at alle medlemsstaters ratifikation af HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne ville løse nogle af de problemer, der er forbundet med de betydelige mangler og uoverensstemmelser, der findes i den grænseoverskridende beskyttelse af voksne.

Når denne afgørelse er vedtaget af Rådet, vil HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne blive en del af EU-retten. Den kan således fortolkes af Den Europæiske Unions Domstol i lyset af både EU's generelle principper — sikring af den frie bevægelighed for personer, adgang til domstolsprøvelse og fuld respekt for de grundlæggende rettigheder — og UNCRPD.

## **2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET**

### **• Retsgrundlag**

Dette forslag vedrører bemyndigelse af visse medlemsstater til at ratificere eller tiltræde en international konvention i EU's interesse. Samarbejde på det civil- og handelsretlige område er omfattet af artikel 81 i TEUF, der således er retsgrundlaget for EU's kompetence på området. Det gældende retsgrundlag er derfor artikel 218, stk. 6, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) sammenholdt med det materielle retsgrundlag i artikel 81, stk. 2, i TEUF.

Artikel 81, stk. 3, i TEUF finder ikke anvendelse, da den grænseoverskridende beskyttelse af voksne ikke er et familieretligt anliggende.

Begrebet "familieret" som omhandlet i artikel 81, stk. 3, i TEUF skal fortolkes selvstændigt uanset definitionen i medlemsstaternes nationale lovgivning.

Indtil videre har EU-lovgivningen fortolket begrebet temmelig strengt og begrænset det til de regler, der regulerer familieforhold, såsom ægteskabsager, forældreansvar og underholdspligt.

Det er ikke usædvanligt, at sårbare voksne nyder beskyttelse af familiemedlemmer. I nogle medlemsstater tillægges den retlige beskyttelse af sårbare voksne i henhold til loven ægtefællen eller familiemedlemmer. Den voksnes familie er imidlertid, hvis den voksne har en familie, blot en af de sammenhænge, hvor beskyttelsen kan sikres. Inddragelse af familiemedlemmer er ikke et nødvendigt krav og er heller ikke reguleret af regler i international privatret. Det afgørende med hensyn til beskyttelsen af voksne er derimod den støtte, der ydes, og sikringen af den voksnes ret til værdighed, selvbestemmelse, ikkeforskelsbehandling og social inklusion, uanset vedkommendes familiemæssige forhold.

Det skal bemærkes, at HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne ikke indeholder nogen henvisning til familieforhold (såsom "forælder", "børn" eller "ægtefælle"), i modsætning til EU-forordningerne om familieretlige spørgsmål.

Den foreslåede forordning vil supplere HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne og indarbejde nogle af konventionens regler, navnlig reglerne om international kompetence og lovvalg, således at de finder direkte anvendelse i medlemsstaterne.

---

<sup>19</sup> [Study on the cross-border legal protection of vulnerable adults in the Union, Den Europæiske Unions Publikationskontor \(europa.eu\).](#)

I henhold til EU-Domstolens faste retspraksis er der derfor en risiko for, at HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne kan påvirke eller ændre anvendelsesområdet for den foreslåede forordning.

Anvendelsesområdet for EU-regler kan påvirkes eller ændres af internationale forpligtelser, når sådanne forpligtelser vedrører et område, der allerede i vid udstrækning er omfattet af sådanne regler, eller i lyset af den forventede udvikling i EU-retten, som i det foreliggende tilfælde<sup>20</sup>.

Derfor henhører HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne under Unionens enekompetence i overensstemmelse med artikel 3, stk. 2, i TEUF.

EU har derfor kompetence til at bemyndige medlemsstaterne til at blive parter i HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne.

Da det kun er stater, der kan blive part i konventionen, som ikke indeholder en klausul, der gør det muligt for EU at blive part, kan medlemsstaterne ratificere og tiltræde den og handle i Unionens interesse i overensstemmelse med Den Europæiske Unions Domstols faste retspraksis<sup>21</sup>.

Et lignende initiativ blev allerede taget i 2008 for at bemyndige visse medlemsstater til at ratificere eller tiltræde Haagerkonventionen af 1996 om beskyttelse af børn<sup>22</sup>.

I henhold til protokol nr. 21, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, er retsakter, der vedtages på det retlige område, ikke bindende eller gældende i Irland. Når der er fremlagt et forslag på dette område, kan Irland imidlertid meddele, at det ønsker at deltage i vedtagelsen og anvendelsen af foranstaltningen, og når foranstaltningen er vedtaget, kan Irland meddele, at det ønsker at acceptere foranstaltningen.

I medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af denne afgørelse, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark.

- **Proportionalitetsprincippet**

Nærværende forslag er udarbejdet i overensstemmelse med allerede vedtagne rådsafgørelser om bemyndigelse af medlemsstaterne til at tiltræde en international konvention. Den går ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå målet om en sammenhængende EU-indsats med hensyn til grænseoverskridende beskyttelse af voksne ved at sikre, at medlemsstater, der endnu ikke er parter i konventionen, ratificerer eller tiltræder HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne inden for en given tidsramme.

---

<sup>20</sup> Jf. navnlig udtalelse 1/13, præmis 73 og 74 og den anførte retspraksis.

<sup>21</sup> Den Europæiske Unions Domstols udtalelse 1/13, præmis 44, og anført retspraksis.

<sup>22</sup> Rådets beslutning af 5. juni 2008 om bemyndigelse af visse medlemsstater til i Det Europæiske Fællesskabs interesse at ratificere eller tiltræde Haagerkonventionen af 1996 om kompetence, lovvalg, anerkendelse, fuldbyrdelse og samarbejde vedrørende forældreansvar og foranstaltninger til beskyttelse af børn og om bemyndigelse af visse medlemsstater til at fremsætte en erklæring om anvendelsen af de relevante interne regler i fællesskabsretten (EUT L 151 af 11.6.2008, s. 36).



Det er også underforstået, at medlemsstaterne bevarer deres kompetence med hensyn til regulering af vedtagelsen af materielle regler om beskyttelse af voksne.

Forslaget er derfor i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

- **Valg af retsakt**

Da forslaget vedrører en international aftale, som visse medlemsstater skal ratificere og tiltræde i Unionens interesse, er det eneste instrument, der finder anvendelse, en rådsafgørelse i henhold til artikel 218, stk. 6.

### 3. RESULTATER AF EFTERFØLGENDE EVALUERINGER, HØRINGER AF INTERESSENER OG KONSEKVENSANALYSER

- **Høringer af interessenter**

Forud for dette forslag blev der sammen med det parallelle forslag til forordning på området afholdt intense og omfattende høringer af de berørte parter.

Den **åbne offentlige høring**<sup>23</sup> og **indkaldelsen af feedback**<sup>24</sup> blev gennemført i begyndelsen af 2022. Et flertal af respondenterne, herunder medlemsstater og faglige organisationer, der repræsenterer advokater og notarer, støttede et EU-initiativ, der ville forpligte medlemsstaterne til at ratificere HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne. De opfordrede også til et EU-instrument som supplement til konventionen. En NGO, en paraplyorganisation til beskyttelse af rettigheder for personer med handicap, udtrykte bekymring over de grundlæggende rettigheder for voksne med handicap, hvis et EU-instrument ville fremme udbredelsen af beslutninger, der var truffet i strid med UNCRPD og de grundlæggende rettigheder for voksne med handicap. Dette er et tilbagevendende spørgsmål vedrørende forholdet mellem UNCRPD og HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne, som er blevet behandlet i studiet og den fælles erklæring, der er nævnt i fodnote 14 og 15.

Som led i høringsstrategien blev der afholdt et **uformelt onlinemøde med interessenter** den 29. september 2022. Desuden afholdt Kommissionen den 27. oktober 2022 et **onlinemøde med eksperter fra medlemsstaterne** for at oplyse om initiativet om beskyttelse af voksne og udveksle indledende synspunkter.

Endelig blev **Det Europæiske Retlige Netværk på det civil- og handelsretlige område** (EJN-Civil) på mødet den 7.-8. november 2022 hørt om dets mulige rolle i et fremtidigt initiativ.

Sammenfattende blev der i forbindelse med alle høringsaktiviteter givet udtryk for stærk støtte og generelt positiv feedback om HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne. Desuden viste høringerne, at der var et praktisk behov for og støtte fra de fleste interessenter til yderligere foranstaltninger på EU-plan.

---

<sup>23</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12965-Civilretligt-samarbejde-EU-d%C3%A6kkende-beskyttelse-af-sarbare-voksne\\_da](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12965-Civilretligt-samarbejde-EU-d%C3%A6kkende-beskyttelse-af-sarbare-voksne_da).

<sup>24</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12965-Civil-judicial-cooperation-EU-wide-protection-for-vulnerable-adults/public-consultation\\_da](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12965-Civil-judicial-cooperation-EU-wide-protection-for-vulnerable-adults/public-consultation_da).

- **Indhentning og brug af ekspertbistand**

Der blev gennemført en **juridisk undersøgelse**<sup>25</sup> i 2021. Forfatterne til undersøgelsen nåede frem til følgende konklusioner: i) Der er betydelige huller og uoverensstemmelser i den grænseoverskridende beskyttelse af sårbare voksne (kompetenceregler, anerkendelse af repræsentationsbeføjelser, manglende retssikkerhed og praktiske problemer for myndighederne). ii) Den generelle ratifikation af HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne i EU vil direkte løse nogle af disse problemer, både mellem medlemsstaterne og med tredjelande. iii) Et EU-instrument vil yderligere styrke beskyttelsen af sårbare voksne og lette deres liv og de ansvarlige myndigheders arbejde.

Der blev også indsamlet yderligere ekspertise om grænseoverskridende beskyttelse af voksne i det studie, der ledsagede Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige initiativbetænkning<sup>26</sup> (2016), og i Det Europæiske Retsinstituts rapport<sup>27</sup> (2020).

- **Konsekvensanalyse**

I 2022 blev der gennemført en konsekvensanalyse for at undersøge de forskellige politiske løsningsmuligheder i EU med henblik på at forbedre beskyttelsen af voksne på tværs af grænserne og vurdere deres indvirkning.

Da dette forslag kun vedrører visse medlemsstaters ratifikation og tiltrædelse af HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne, vil der blive givet en mere detaljeret redegørelse for resultaterne af konsekvensanalysen i det ledsagende forslag til forordning. Det er hensigtsmæssigt at begrænse den nuværende analyse til angivelsen af det endelige politiske valg.

Dette omfatter en forordning, der supplerer konventionen, og ratifikation og tiltrædelse af konventionen for de medlemsstater, der endnu ikke er parter i konventionen. Det vil sikre, at passende internationale privatretlige regler til beskyttelse af voksne i grænseoverskridende situationer ikke kun finder anvendelse på EU-plan, men også mellem medlemsstater og tredjelande. Det forventes også, at alle medlemsstaters ratifikation vil tilskynde flere tredjelande til at tiltræde konventionen.

- **Grundlæggende rettigheder**

Det overordnede mål med den foreslåede foranstaltning er at beskytte voksnes grundlæggende rettigheder i overensstemmelse med artikel 6 i TEUF, Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og UNCRPD.

I grænseoverskridende situationer vil dette navnlig indebære, at fratagelse eller nægtelse af adgang til den voksnes ejendom i udlandet forhindres, at der sikres adgang til domstolsprøvelse, og at voksnes selvbestemmelse og autonomi sikres.

Ved at harmonisere reglerne i international privatret forbinder HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne forskellige retssystemer for inden for konventionens anvendelsesområde at fremme ikkediskriminerende respekt for voksnes rettigheder, varetagelse af deres interesser og udøvelse af deres rets- og handleevne.

---

<sup>25</sup> [Study on the cross-border legal protection of vulnerable adults in the Union, Den Europæiske Unions Publikationskontor \(europa.eu\).](#)

<sup>26</sup> [Protection of Vulnerable Adults – European Added Value Assessment.](#)

<sup>27</sup> [The Protection of Adults in International Situations, report of the European Law Institute.](#)

Konventionens præambel afspejler disse værdier: Den bekræfter, at respekten for både den voksnes værdighed og autonomi skal være de vigtigste hensyn. Sådanne prioriteter er også fastsat i præambelen til UNCRPD.

Hvis en beskyttelsesforanstaltning træffes i en kontraherende stat af en kompetent myndighed, bør denne foranstaltning i henhold til konventionens regler fortsat have virkning i en anden kontraherende stat, f.eks. hvis den voksne flytter fra en kontraherende stat til en anden. Konventionen indeholder også garantier, der gør det muligt ikke at anerkende eller fuldbyrde foranstaltningerne, f.eks. hvis foranstaltningen er truffet af en myndighed, hvis kompetence ikke var baseret på eller ikke var i overensstemmelse med en af de grunde, der er fastsat i konventionen, eller hvis anerkendelsen af foranstaltningen ville stride mod grundlæggende retsprincipper i den anmodede stat<sup>28</sup>. I denne forbindelse kan manglende overholdelse af de grundlæggende rettigheder for den voksne, der er berørt af foranstaltningen, begrunde et afslag på anerkendelse.

#### **4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET**

Den foreslåede afgørelse har ingen budgetmæssige virkninger for Den Europæiske Union.

#### **5. ANDRE FORHOLD**

- **Planer for gennemførelsen og foranstaltninger til overvågning, evaluering og rapportering**

Da forslaget kun vedrører bemyndigelse af visse af Den Europæiske Unions medlemsstater til at ratificere eller tiltræde HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne, er overvågningen af dens gennemførelse begrænset til de pågældende medlemsstaters overholdelse af fristen for ratifikation eller tiltrædelse af konventionen i overensstemmelse med Rådets afgørelse.

Når alle medlemsstater er part i konventionen, er det imidlertid planlagt at gennemføre flere foranstaltninger for at øge kendskabet til konventionen og sikre, at den anvendes korrekt. Desuden vil der blive vedtaget koordinerede EU-holdninger som led i forberedelsen af fremtidige særlige udvalg om konventionens funktion. Dette vil gøre det muligt for EU at overvåge medlemsstaternes gennemførelse af dette instrument.

---

<sup>28</sup> Se artikel 22 i HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne for så vidt angår en liste over de grunde, som en kompetent myndighed har til skønsomt at afslå anerkendelse og fuldbyrdelse af en foranstaltning.

Forslag til

## RÅDETS AFGØRELSE

**om bemyndigelse af medlemsstater til i Den Europæiske Unions interesse at blive eller forblive parter i konventionen af 13. januar 2000 om international beskyttelse af voksne**

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 81, stk. 2, sammenholdt med artikel 218, stk. 6, litra a),

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen,

under henvisning til udtalelse fra Europa-Parlamentet<sup>1</sup>, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Unionen har sat sig som mål at skabe, opretholde og udbygge et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed under fuld overholdelse af de grundlæggende rettigheder, hvor der er fri bevægelighed for personer og adgang til domstolsprøvelse.
- (2) For at nå dette mål har Unionen vedtaget en række retsakter om samarbejde om civile retlige spørgsmål med grænseoverskridende virkninger. Unionen er også i sig selv eller gennem sine medlemsstater, der handler i Unionens interesse, part i flere internationale konventioner på samme område.
- (3) Der findes imidlertid ingen EU-lovgivning om grænseoverskridende beskyttelse af voksne, der som følge af deres personlige evners begrænsning eller utilstrækkelighed ikke er i stand til at varetage deres interesser, eller som kan kræve, at den støtte, som de modtager som led i udøvelsen af deres rets- og handleevne i én medlemsstat, er den samme i hele Unionen.
- (4) Der kan opstå forskellige vanskeligheder for voksne i grænseoverskridende situationer, herunder når disse voksne flytter til en anden medlemsstat, eller når de ejer ejendom eller aktiver i en anden medlemsstat. Der kan f.eks. opstå vanskeligheder, hvis foranstaltninger, der træffes i én medlemsstat med henblik på at beskytte voksne, skal påberåbes i en anden medlemsstat, eller hvis voksnes repræsentationsbeføjelser, som skal udøves af deres repræsentanter, når de voksne ikke er i stand til at varetage deres egne interesser, senere skal påberåbes i udlandet. Disse vanskeligheder kan have alvorlige negative konsekvenser for retssikkerheden i forbindelse med grænseoverskridende transaktioner, for voksnes rettigheder og velfærd og for respekten for deres værdighed. Navnlig de grundlæggende rettigheder for voksne såsom adgang til domstolsprøvelse, retten til selvbestemmelse og autonomi, ejendomsretten og retten til fri bevægelighed, kan blive påvirket negativt.
- (5) Ensartede internationale privatretlige regler for grænseoverskridende situationer er derfor nødvendige for at styrke beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder for voksne med begrænsede eller utilstrækkelige personlige evner. På internationalt plan indeholder konventionen af 13. januar 2000 om international beskyttelse af voksne

---

<sup>1</sup> EUT C , , s. .

("HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne") sådanne regler. Konventionen indeholder regler om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af foranstaltninger til beskyttelse af disse voksne, om lovvalg for repræsentationsbeføjelser og om regler for samarbejde mellem de kontraherende parter myndigheder.

- (6) I henhold til HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne kan kun suveræne stater være part i konventionen. Unionen kan derfor ikke indgå denne konvention.
- (7) Alle medlemsstaters ratifikation og tiltrædelse af HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne har længe været et mål for den Europæiske Union.
- (8) Indtil videre er Belgien, Tjekkiet, Tyskland, Estland, Grækenland, Frankrig, Cypern, Letland, Malta, Østrig, Portugal og Finland parter i HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne. Irland, Italien, Luxembourg, Nederlandene og Polen har kun undertegnet den.
- (9) Den [...] forelagde Kommissionen et lovgivningsforslag til en forordning om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af foranstaltninger, officielt bekræftede dokumenter samt repræsentations- og samarbejdsbeføjelser i civilretlige spørgsmål vedrørende beskyttelse af voksne ("den foreslåede forordning"). Forslaget indeholder bestemmelser om anvendelse af nogle af reglerne i HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne mellem medlemsstaterne og fastsætter supplerende regler for at fremme et endnu tættere samarbejde inden for EU på dette område. Bestemmelserne i den foreslåede forordning overlapper hinanden og hænger tæt sammen med HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne.
- (10) Af den årsag er der en risiko for, at HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne kan påvirke eller ændre anvendelsesområdet for den foreslåede forordning. Derfor henhører HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne under Unionens enekompetence i overensstemmelse med artikel 3, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.
- (11) Rådet bør derfor bemyndige de medlemsstater, der endnu ikke er parter i HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne, til i Unionens interesse at undertegne, ratificere eller tiltræde konventionen på de betingelser, der er fastsat i denne afgørelse. Rådet bør også bemyndige de medlemsstater, der er parter i HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne til at forblive parter heri.
- (12) Unionen og dens medlemsstater er parter i De Forenede Nationers konvention om rettigheder for personer med handicap ("UNCRPD").
- (13) I henhold til traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde ligger kompetencen til at vedtage materielle og proceduremæssige regler på området beskyttelse af voksne hos medlemsstaterne. Som kontraherende parter i UNCRPD skal medlemsstaterne sikre, at deres nationale materielle og proceduremæssige lovgivning om behandling af voksne er i overensstemmelse med de menneskerettighedsforpligtelser, der er fastsat i UNCRPD, herunder foranstaltningerne "værgemål" og "samværgemål" samt manglende retlig handleevne som omhandlet i artikel 3 i HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne.
- (14) Reglerne i HCCH 2000-konventionen om beskyttelse af voksne bør anvendes i overensstemmelse med menneskerettighedsforpligtelserne i henhold til UNCRPD.

- (15) Manglende overholdelse af denne forpligtelse bør også påvirke medlemsstaternes anerkendelse og fuldbyrdelse af foranstaltninger truffet af tredjelande.
- (16) I medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 21 om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til TEUF, og med forbehold af artikel 4 i samme protokol deltager Irland ikke i vedtagelsen af denne afgørelse, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Irland. ELLER
- (17) I medfør af artikel 3 i protokol nr. 21 om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, har Irland [ved skrivelse af ...] meddelt, at det ønsker at deltage i vedtagelsen og anvendelsen af denne afgørelse.
- (18) I medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af denne afgørelse, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark —

#### VEDTAGET FØLGENDE AFGØRELSE:

##### *Artikel 1*

1. Rådet bemyndiger herved medlemsstaterne til i Unionens interesse at blive eller forblive parter i konventionen af 13. januar 2000 om international beskyttelse af voksne ("konventionen") på de betingelser, der er fastsat i artikel 2.
2. Konventionen er knyttet til denne afgørelse.

##### *Artikel 2*

Bulgarien, [Irland], Spanien, Kroatien, Italien, Litauen, Luxembourg, Ungarn, Nederlandene, Polen, Rumænien, Slovenien, Slovakiet og Sverige træffer de nødvendige foranstaltninger til at deponere deres ratifikations- eller tiltrædelsesinstrumenter hos Kongeriget Nederlandenes Udenrigsministerium, der handler i dets egenskab af depositar for konventionen, senest [24 måneder efter datoen for vedtagelsen af denne afgørelse].

##### *Artikel 3*

Denne afgørelse er rettet til medlemsstaterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

*På Rådets vegne  
Formand*